

В. В. Строев

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ПРОПОРЦИИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИИ

Трансформация региональных образовательных систем в России в последние годы отражала как макроэкономические процессы, происходящие в стране, так и внутренние, связанные с усилением процесса регионализации. Ее результатом стало изменение территориальных пропорций и появление весьма сложных проблем, обусловленных непропорциональностью концентрации учреждений образования, с одной стороны, и распределением региональных ресурсов, с другой.

Пространственные пропорции отражают количественные отношения между структурными элементами образования, между образованием и другими компонентами территориальной системы, находящимися во взаимосвязи и взаимодействии.

Территориальные системы образования призваны обеспечить условия для обучения в действующей сети всех заинтересованных граждан, создать предпосылки для успешного трудоустройства и трудовой адаптации молодежи, предоставить возможность дальнейшего повышения квалификации и переподготовки работающего населения на фоне быстроизменяющейся конъюнктуры рынка.

Несоблюдение указанных характеристик ведет к ряду негативных последствий, например:

- неполному обеспечению желающих получить образование местами в учреждениях образования;

СТРОЕВ ВЛАДИМИР ВИТАЛЬЕВИЧ — кандидат экономических наук, доцент, советник Управления лицензирования, аккредитации и надзора в образовании Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Москва (E-mail: vstroev@yandex.ru).

© Строев В. В., 2007

- несоответствию между видами образования (начальное — среднее — профессиональное) как качественному, так и количественному;
- слабой диверсификации образования и однообразие среды обучения, что ограничивает возможности выбора рода занятий, профессий, уровня образования, квалификации;
- увеличению масштабов структурной безработицы;
- длительному отставанию региона во всех его важнейших аспектах, характеризующих уровень развития образования, что неизбежно снижает качество жизни населения того или иного региона.

Диспропорции могут носить различный характер, иметь разную остроту, и, разумеется, не всякое нарушение пропорций, баланса ведет к негативным последствиям. Выявление и фиксация диспропорций могут стать стимулом для новых решений, нетрадиционного развития. «Забытая» диспропорция перерастает в острую, а в итоге приведет к дезинтеграции образовательного комплекса.

Мероприятия, направленные на оптимизацию пространственных пропорций в образовании, должны быть связаны с политикой комплексного развития региона в целом.

Анализ степени соответствия территориальной системы образования объективным потребностям в ее развитии, на наш взгляд, можно провести, используя следующие сравнения:

- доля региона в демографическом ресурсе и в размерах емкости образовательной сети страны;
- структура образовательного комплекса;
- пространственное распределение образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования;
- соотношение численности контингента студентов вузов по профилям основных образовательных программ вузов России
- темпы прироста числа учебных заведений, приема студентов или учащихся, выпуска специалистов и квалифицированных рабочих, численности студентов или учащихся.

Исходя из положения, что доли региона в демографическом ресурсе и в размерах емкости образовательной сети должны примерно совпадать, можно сравнить указанные параметры на макрорегиональном уровне — по федеральным округам России. Причем сравнение следует провести в динамическом ряду, сопоставив территориальные пропорции 1985 и 2003 гг. (см. табл. 1).

Сравнение показателей даже по таким укрупненным территориальным единицам, как федеральные округа (ФО), позволяет выявить территориальные пропорции и диспропорции.

Центральный ФО, концентрирующий 1/4 населения России и более 1/5 ресурсов молодежи, отличается и существенной долей в профессиональном образовании страны, заметно превышающей собственные демографические ресурсы, что особенно характерно для системы высшего образования. Причем на фоне стабиль-

Таблица 1

Доля федеральных округов в населении и приеме в профессиональные учебные заведения (на начало года), %

Федеральный округ	Численность населения		Численность трудоспособного населения		Начальное профессиональное образование		Среднее профессиональное образование		Высшее профессиональное образование		Суммарный прием	
	1986	2004	1986	2004	1986	2004	1986	2004	1986	2004	1986	2004
Россия	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Центральный	26,1	26,2	22,4	22,2	22,5	20,7	27,1	22,0	32,8	33,1	25,9	27,1
Северо-Западный	10,4	9,6	9,9	8,6	11,3	10,4	9,5	8,3	12,2	10,1	10,9	9,7
Южный	14,0	15,9	15,0	18,6	11,5	12,8	13,0	13,6	10,3	12,5	11,6	12,9
Приволжский	21,7	21,4	21,9	21,9	25,5	23,9	22,2	24,0	18,0	19,3	23,0	21,6
Уральский	8,3	8,5	8,8	8,9	8,8	9,2	8,1	10,3	6,8	7,3	8,2	8,6
Сибирский	14,2	13,8	15,9	14,8	16,0	16,6	15,3	16,2	15,4	13,0	15,8	14,7
Дальневосточный	5,3	4,6	6,1	5,0	4,4	6,4	4,8	5,6	4,5	4,7	4,6	5,4

Примечание. Подсчитано по: Российский стат. ежегодник. М., 2004. С. 85, 89; Регионы России. М., 1999. Т. 2. С. 32, 33; Регионы России: Социально-экономические показатели. М., 2004. С. 244, 252, 270.

ных демографических параметров за прошедшие годы доля округа в приеме в вузы еще возросла, тем самым усилив одну из основных российских образовательно-территориальных диспропорций.

Вторым по размерам демографических ресурсов и емкости образовательного комплекса в России является *Приволжский ФО*, для которого было характерно преимущественное развитие начального и среднего звеньев профессионального образования, превышающих собственные демографические ресурсы. Масштабы высшего профессионального образования отставали от ресурсной базы. За годы, прошедшие с 1985 г., ситуация немного выровнялась — усилилась концентрация среднего и высшего профессионального образования, что, однако, не обеспечило сбалансированности демографических и образовательных показателей, поскольку сохранилось отставание в масштабах развития высшего профессионального образования (ВПО).

Южный ФО стал третьим по ресурсам молодежи. Прошедшие годы активного демографического развития округа сопровождались не менее бурным развитием образования. Однако подобная динамика не обеспечила ликвидации существенной территориальной диспропорции в развитии образования в стране — отставания масштабов системы профессионального образования округа от демографических резервов территории, особенно в сфере высшего образования.

Сибирский ФО терял население в результате депопуляционных и миграционных процессов, что привело к снижению его доли и ранга в численности населения. Развитие системы подготовки кадров шло разновекторными маршрутами —

повысились доли округа в начальном и среднем профессиональном образовании и понизилась доля в высшем образовании, что обеспечило относительный баланс в среднем и низшем звеньях образования и привело к отставанию в масштабах развития системы высшего образования.

Северо-Западный ФО также терял население, что снизило его ранг в демографических ресурсах. Традиционно в этом округе масштабы приема в профессиональные учебные заведения значительно опережали местные демографические возможности их комплектования. С 1985 г. емкость учебной базы округа заметно сузилась, его доля в приеме во все типы учебных заведений уменьшилась (причем существенней, чем доля округа в населении). Подобные тенденции постепенно приводят к относительной пропорциональности между геодемографическими ресурсами и емкостью профессионального образования округа.

Уральский ФО продемонстрировал стабильность как в демографическом развитии (его доля практически не изменилась), так и в развитии суммарной емкости образовательного комплекса. Внутри комплекса сохранились небольшие диспропорции: отставание масштабов высшего образования и опережающее развитие среднего профессионального образования.

Дальневосточный ФО занимает скромные позиции в России, его доля в населении страны минимальна, причем в прошедшие годы округ отличался максимальными потерями населения, что еще более понизило его рейтинговые показатели. Масштабы образовательного комплекса в округе традиционно отставали от демографических параметров. С 1985 г. система профессионального образования, напротив, характеризовалась динамичным развитием, что стало причиной постепенного выравнивания территориальной диспропорции в развитии образования этой части России.

Другой элемент характеристики, не менее важный — *структура образовательного комплекса* региона, отражающая соотношение отдельных звеньев профессионального образования и обеспечивающая внутренние пропорции подготовки кадров по видам обучения. В основе этого соотношения должно лежать как минимум два условия: учет сложившихся пропорций между специалистами и рабочими в экономике и возможностями их модификации в связи со структурной перестройкой хозяйства; специфические черты отраслевой структуры экономики каждого конкретного региона и перспективы ее развития. Обращает на себя внимание прежде всего низкая доля подготовки квалифицированных рабочих. Наиболее эффективным соотношением рабочих и специалистов в экономике (соотношение подготовки кадров в начальных профессиональных учебных заведениях, с одной стороны, и в средних и высших с другой) в докризисные годы считалось соотношение 3 : 1. Реально и в середине 80-х гг. подобные пропорции не были характерны ни для страны в целом, ни для одного регионального образовательного комплекса. На долю начального профессионального образования приходилось более половины всего приема в учебные заведения профобразования. Лишь в крупных вузовских центрах доля приема в ПТУ уступала российским пропорциям. Напри-

мер, в Центральном ФО в целом их доля составляла 44,3 %, а в Москве — лишь 28,7 %; в Северо-Западном ФО — 52,6 %, в Санкт-Петербурге — 40,6 %.

Прием в вузы России во всех федеральных округах характеризовался минимальной долей, хотя между отдельными регионами России складывались существенные различия по этому показателю. Максимальный удельный вес вузов в приеме на I курс был характерен для Центрального и Северо-Западного ФО; в Москве и Санкт-Петербурге он достигал рекордного в стране уровня — соответственно 46,1 % и 37,1 %. Минимальный показатель был характерен для Приволжского и Уральского ФО, где он опускался до 11,4 % в Кировской и 12,8 % в Курганской областях.

Кроме того, представляет интерес картина пространственного распределения образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования Российской Федерации (см. табл. 2, 3). Безусловным лидером по количеству образовательных учреждений является Центральный федеральный округ, а аутсайдером — Дальневосточный. Данные пропорции прослеживались еще в 1980-х гг., за исключением негосударственного сектора образования, который просто не мог существовать в пределах плановой экономики.

Таблица 2

Количество высших учебных заведений в Российской Федерации
(по данным Росаккредитования на 01.10.2006)

Федеральный округ	Государственные	Негосударственные	Всего
Центральный	238	316	554
Северо-Западный	97	69	166
Южный	87	82	169
Приволжский	136	61	197
Уральский	56	27	83
Сибирский	91	33	124
Дальневосточный	42	16	58

Таблица 3

Количество средних специальных учебных заведений в Российской Федерации
(по данным Росаккредитования на 01.10.2006)

Федеральный округ	Государственные	Негосударственные	Всего
Центральный	663	56	719
Северо-Западный	222	28	250
Южный	277	38	315
Приволжский	593	71	664
Уральский	216	20	236
Сибирский	366	22	388
Дальневосточный	111	18	129

В целом в 1990-е гг. в России произошло резкое увеличение числа вузов — с 626 в 1993 г. до 1351 в 2006 г. Однако если число государственных вузов с 548 в 1993 г. выросло до 747 в 2006 г., то негосударственные вузы намного активней открывались по всей территории страны. Так, если в 1993 г. существовало всего 78 негосударственных вузов, то в настоящее время их уже 604.

Существенным элементом характеристики указанной структуры образовательных комплексов может быть соотношение численности контингента студентов вузов, приведенной к очной форме обучения, по профилям основных образовательных программ вузов России (см. рис. 1).

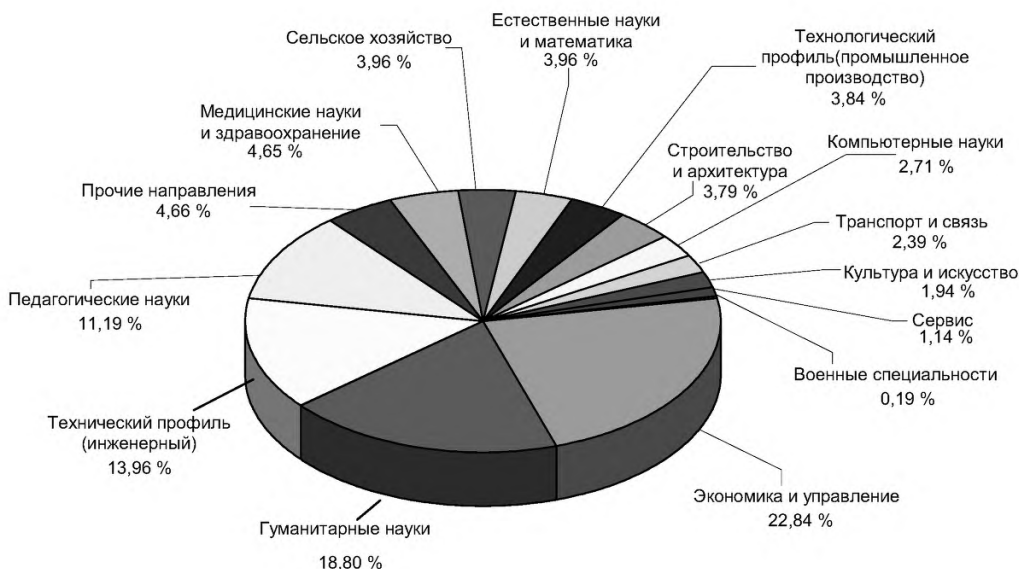


Рис. 1. Соотношение приведенного контингента студентов по профилям основных образовательных программ вузов России (на 01.01.2006)

В настоящее время наблюдается явное лидерство двух сегментов, отображающих подготовку по профилям основных образовательных программ «Экономика и управление» и «Гуманитарные науки». Одновременно видны и диспропорции в подготовке специалистов. Явное отставание наблюдается в подготовке кадров для производства и сервиса.

Кроме того, на рис. 2 соотношение численности аспирантов по отраслям наук в аккредитованных вузах отображает сегодняшнее состояние дел по подготовке кадров высшей квалификации. Более 50 % аспирантов обучаются по профилю экономических наук, а более 30 % — по юридическим дисциплинам. Таким образом, более 80 % будущих ученых России ориентируются только на 2 отрасли наук. Ярким примером этой структурной диспропорции может быть тот факт, что по

некогда популярным, как правило, фундаментальным, физико-математическим наукам обучается только 0,02 % аспирантов.



Рис. 2. Соотношение численности аспирантов по отраслям наук в аккредитованных вузах (на 01.01.2006)

Наличие региональных различий в структуре образовательных комплексов во многом объяснимо структурными особенностями экономики этих территорий, ролью и специализацией их в системе образования. Так, объективной была пониженная доля рабочих в подготовке кадров Центрального и Северо-Западного ФО, поскольку они являлись крупными центрами формирования кадров высокой квалификации республиканского значения.

Однако указанные особенности не уменьшают общие региональные диспропорции структуры профессионального образования России.

Новые тенденции в развитии системы профессионального образования в России на рубеже веков привели к формированию абсолютно новой структуры образовательного комплекса как страны в целом, так и отдельных регионов. Опережающее развитие высшего образования привело к тому, что оно сегодня охватывает практически половину всего приема в профессиональные учебные заведения РФ, а начальное профессиональное образование, напротив, сократив долю в приеме в 2 раза, заняло последнее место в суммарном приеме на учебу. Повышенная доля приема в вузы, как и прежде, характерна для всероссийских вузовских регионов: Центра и Северо-Запада. Лидерство высшего образования в суммарном приеме стало отличительной чертой образовательных комплексов всех федеральных округов и подавляющей части субъектов РФ (70 регионов). Арьергардное положение системы начального профессионального образования типично в настоящее

время для большинства федеральных округов. Только в Северо-Западном и Дальневосточном округах сложился свой рейтинговый ряд звеньев образовательного комплекса — НПО, заметно уступая по приему высшему, тем не менее пока опережает СПО в суммарном приеме.

Для оценки динамики развития региональных систем и сдвигов в территориальных пропорциях образования также используются показатели *темпов прироста числа учебных заведений, приема студентов или учащихся, выпуска специалистов и квалифицированных рабочих, численности студентов или учащихся*.

В целом по России суммарный прием в профессиональные учебные заведения с 1985 г. возрос на 11,3 %. Однако по федеральным округам тенденции в развитии профессионального образования заметно различаются. В динамике численности дотрудоспособного населения и суммарного приема в профессиональные учебные заведения сложились разнонаправленные тренды — увеличение приема шло на фоне существенного сокращения численности этих возрастных контингентов. Причем во всех федеральных округах расширение потенциала образовательных комплексов сопровождалось сужением геодемографических ресурсов, максимальная поляризация этих процессов характерна для Дальнего Востока. В Северо-Западном ФО, единственном, где произошло сужение емкости образовательного комплекса, уменьшение размеров приема кратно отставало от уменьшения численности дотрудоспособных контингентов.

Регионы России можно распределить по интенсивности развития территориальных систем образования. В 24 регионах произошло абсолютное сокращение размеров приема, особенно заметное в Ленинградской области — на 34,3 %, в Чеченской Республике — на 42,9 %. Самое большое число регионов с отрицательными темпами прироста сконцентрировано в Центральном и Северо-Западном федеральных округах.

В 64 регионах страны, так же как в целом по России, произошло увеличение масштабов приема, причем темпы прироста заметно разнились по территориям. Это позволило выделить 2 группы регионов: с темпами прироста выше средних и ниже средних по стране. В группу с максимальными темпами прироста вошло 40 субъектов РФ, причем более чем в половине из них темпы прироста превысили 30 %, абсолютными лидерами стали автономные округа Сибири и Дальнего Востока: Эвенкийский — 2 900,0 %, Ханты-Мансийский — 1 464,7 %, Ямало-Ненецкий — 942,9 %, Чукотский — 677,8 %. В России начался бум развития профессионального образования по «догоняющей» схеме: чем ниже исходный уровень, тем выше темпы развития. В целом самые высокие темпы прироста характерны для национально-государственных образований Южного, Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. В группе с темпами прироста ниже средних по стране 24 региона, подавляющее большинство которых находится в европейской части России.

Уникальным с точки зрения развития профессионального образования является Корякский автономный округ, в котором в 1985 г. прием в профессио-

нальные учебные заведения не осуществлялся и был открыт лишь с середины 1990-х гг.

Динамика приема в различные типы профессиональных учебных заведений была разнонаправлена и противоречива. На фоне сокращения абсолютных размеров численности дотрудоспособного населения — основы формирования контингентов образовательных учебных заведений — прием в высшие учебные заведения страны возрос на 159 %, в средние профессиональные учебные заведения увеличился лишь на 3,9 %, а в начальные сократился на 46,1 %.

Увеличение приема в вузы было характерно для всех федеральных округов, лидером по темпам прироста стал Южный ФО — 211,9 %.

Для всех федеральных округов типичным стало и снижение размеров приема в учреждения начального профессионального образования, с опережающими темпами сокращения приема в Центральном, Северо-Западном и Приволжском ФО. Динамика приема в учреждения среднего профессионального образования была различной — сокращение в Центральном и Северо-Западном и рост в остальных федеральных округах, особенно заметный в Уральском (34,5 %).

Темпы прироста приема в профессиональные учебные заведения по отдельным регионам мезоуровня свидетельствуют о серьезной дифференциации территориальных систем образования как в направлениях развития, так и в интенсивности процесса.

Сокращение демографических ресурсов характерно для всех регионов страны, кроме Дагестана, Ингушетии, Чеченской Республики и Ямало-Ненецкого АО.

Причинами такого ускоренного сокращения численности указанных возрастных контингентов стало снижение уровня рождаемости, вызванное последствиями социально-экономического кризиса и постепенным переходом на европейскую модель низкой рождаемости. В районах Крайнего Севера и Дальнего Востока дополнительное воздействие оказал массовый отток населения.

Сокращение приема в учреждения начального профессионального образования было типично для большинства регионов страны, темпы сокращения колебались от 69,1 % в Нижегородской области до 10,3 % в Дагестане. Однако, несмотря на кризисное положение в этом звене профессионального образования России, в 4 регионах произошло увеличение приема в учебные заведения этого типа (Кабардино-Балкарии, Тыве, Магаданской области и Хабаровском крае), а в 14 регионах (Ненецком АО, Адыгее, Ингушетии, Карачаево-Черкессии, Коми-Пермяцком, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком АО, Алтае, Хакасии, Эвенкийском, Усть-Ордынском, Корякском АО, Еврейской автономной области и Чукотском АО) в разные годы после 1985 г. прием был открыт впервые, причем большинство подобных регионов находится в Сибири и на Дальнем Востоке. Таким образом, к 2003 г. прием в учреждения НПО осуществлялся в подавляющем большинстве субъектов РФ, за исключением Таймырского и Агинского Бурятского АО.

Рост приема в учреждения среднего профессионального образования был характерен для большинства регионов Сибири и Дальнего Востока, где темпы при-

роста колебались от 311,8 % в Ханты-Мансийском АО до 3,3 % в Алтайском крае, и лишь в 4 регионах отмечено сокращение приема — в Томской, Иркутской и Магаданской областях, в Еврейской автономной области. Преобладающей тенденцией в европейской части России стало сокращение абсолютного размера приема в средние профессиональные учебные заведения, особенно заметное в Москве — на 42,6 % и Санкт-Петербурге — на 24,3 %, Чечне — на 56,4 %, Северной Осетии — на 26,1 %. В регионах, где наблюдалось увеличение приема, сложились преимущественно невысокие темпы прироста, за исключением 9 субъектов РФ (например, высокие темпы прироста отмечены в Мурманской области — 104,0 % и Удмуртии — 58,9 %). Единственным регионом страны, где не велся прием в учреждения СПО в 2003 г., был Корякский АО.

Наращивание приема в высшие учебные заведения — повсеместная тенденция для России. Максимальный прирост (более 200 %) сложился в большинстве регионов Южного Федерального округа, в 4 регионах Центрального ФО (Белгородской, Калужской, Курской и Орловской областях), в восточной периферии европейской части страны и в 8 регионах Сибири и Дальнего Востока (Тюменской, Магаданской, Камчатской, Сахалинской и Читинской областях, Якутии, Хакасии и Республике Алтай). В 8 субъектах страны прием в вузы в это время был открыт впервые — в Ленинградской области, Ненецком АО, Ингушетии, Коми-Пермяцком, Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком, Агинском Бурятском АО, Еврейской автономной области. Таким образом, в 2003 г. практически все субъекты РФ осуществляли прием в высшие учебные заведения. В Таймырском, Эвенкийском, Усть-Ордынском, Чукотском и Корякском автономных округах действовали филиалы вузов из других регионов.

К сожалению, достигнутые за прошедшие годы успехи не позволили преодолеть характерные территориальные диспропорции в развитии образования. Даже предварительный анализ свидетельствует о сохраняющихся серьезных различиях в развитии региональных образовательных комплексов, различиях в сложившейся структуре подготовки кадров, диспропорциях между отдельными звеньями системы образования, несформированности образовательных комплексов и большой поляризации в развитии систем образования как на макроуровне, так и на мезоуровне. Территориальные различия системы образования имеют место на различных иерархических уровнях, причем степень различий повышается по мере снижения уровня иерархии.

Гармонизация территориальных образовательных систем тесно связана с реализацией региональных программ социально-экономического развития, поскольку наращивание человеческого капитала является ведущим фактором вывода многих регионов из кризисного состояния.

Материал поступил в редакцию 03.11.2006 г.